承担新使命 加快科技创新智库建设

武霏霏　王峥
北京决策咨询中心　北京　100089

摘要：**[目的/意义]** 科技创新智库对科技公共决策的制定实施和区域创新系统的完善具有重要意义，研究科技创新智库的核心使命、更好建设科技创新智库，具有重要的现实意义。**[方法/过程]** 运用案例研究方法探讨国际一流科技创新智库的工作方式、机构使命，并讨论科技创新智库建设的几方面重点问题。**[结果/结论]** 分析结果显示，科技创新智库不仅是科技公共政策的设计师和评估参与者，还肩负着服务创新主体、推动信息交换、引导全球化合作等有助于提高区域创新能力的重要使命，服务对象复杂、开展工作多样，需要具备综合性的研究和宣传能力。为了建设好科技创新智库，必须充分平衡政府扶持与市场筛选、规律性探索与对策性项目、智囊专家与综合集成人才、自身培养与全球合作等四方面关系，让科技创新智库为区域发展做出更大贡献。

关键词：科技创新智库;科技创新治理;科技政策;智库建设;创新系统
分类号：F204

2016 年 5 月印发的《国家创新驱动发展战略纲要》明确了我国科技事业发展的总目标，各地的“十三五”科技创新规划、实施方案和改革意见陆续出台，科技创新体制改革不断深化……要在 2020 年进入创新型国家行列的发展目标，科技创新将成为我国经济社会发展的核心动力。作为科技创新公共决策助手和评估参与者的科技创新智库，要在新时期发展中明确自身使命，加强能力建设，辅助区域创新系统的完善和区域创新能力提升。

1 科技创新智库与科技创新治理

科技创新智库是指运用专业知识和科学工具，开展公共政策和决策研究咨询，解决科技自身发展决策问题或以科技为基础的经济社会决策问题的社会组织[1]。一般认为，科技领域的决策是科技发展情况与经济社会发展需求的有机整合[2]，其综合性强、影响面广、前瞻性突出，需要专家外脑提供支持[3]；而科技创新智库从科学技术的角度出发提供专业咨询意见，具备对创新战略决策的支撑能力、对科技创新政策的供给能力、对创新理念的引领能力[4]，在科技战略、规划、布局和相关经济社会政策等方面发挥重要作用[5]。在新科技革命蓬勃发生的背景下，由于创新链的不断延伸和科技创新影响范围的不断扩大，政府科技公共决策需要纳入更多参与者、考虑更多科技领域之外相关者的利益，科技创新智库作为政府外部的专业机构为科技政策的制定、实施和评价提供服务，构成了科技创新治理中的重要一环。

为科技政策提供辅助是科技创新智库的立身之本，然而从国内外高水平科技创新智库的实践经验看，科技创新智库的活动范围远超单纯的政策研究领域，除作为科技治理体系中的重要参与者组织政策研究、传播决策信息之外，更要推动产学研主体交流合作，辅助解决区域创新体系发展中常见的“系统失灵”问题[6]。特别是在科技创新治理过程中，为了增强创新系统活力，实现参与各方长期共赢，与科技创新相关的政府、企业、大学、科研院所、个人、社会团体等多个利益主体和行动者

作者简介：武霏霏（ORCID:0000-0001-5824-4436），项目主管，助理研究员，硕士，summary04@163.com；王峥（ORCID:0000-0002-5030-6900），副主任，副研究员，硕士。

之间要进行协同、合作、交流、互动，合理分工承担各自使命[7]，科技创新智库就不仅仅要面向政府提供决策辅助服务，也需在传播信息、促进交流、推动全球创新合作方面付出更多努力。

2 科技创新智库的多重使命

公共科技政策研究是科技创新智库的核心价值，而由公共科技政策研究衍生出的咨询产品、合作网络、全球化信息平台则是智库为区域科技创新服务的社会功能。

2.1 为政策制定提供专业化综合性服务

科技创新活动的形态、过程和经济社会影响都随着技术的创新而快速变化，设计公共科技政策，不仅要对智能制造、新材料、生物医药等前沿技术的发展机理有充分把握，还需掌握政策研究的工具、方法，找出推动科技发展的核心问题；同时也需要决策者拥有较长远的眼光和广泛视野，对科技政策带来的经济社会影响有所预判。可见，决策者需要专业的决策助手，完成对各方面信息的梳理、归纳和分析。

科技创新智库在公共科技决策中具有重要咨询作用，可辅助决策目标的优化、决策程序的科学化、决策技术的革新[8]。围绕公共科技政策，科技创新智库主要承担三方面职责：一是决策咨询，主要对政府有关科技创新的宏观政策提供建议，对公共政策中有关科技创新的内容进行咨询；二是科研评价，对科研资助政策以及研发的实施、成果及影响提供专业评价；三是政策普及，通过著作或研究报告发表、定期出版物、召开研讨会等方式，宣传科技创新政策，促进各界对创新问题的理解。

2.2 预测技术变革对本地经济社会的影响

智库开展公共科技政策研究，不仅要处理决策者提出的政策咨询需求，更是一种基于技术预测与政策研究的信息积累。通过向社会释放建立在科学研究基础上的政策分析报告和经济社会发展报告，智库获得政府外部组织与公众的注意；同时也为企业和民众提供经济、产业、城市与社会变革的预警，将专业技术研究同应用对策研究有机结合。

日本未来工学研究所自 20 世纪 70 年代开始发布研究会报“21 世纪论坛”，宣传当年度的讨论主题，对众多未来一二十年可能影响日本发展的问题进行相当超前的讨论与探索。如 1990 年针对潜在的老龄化趋势讨论临终医疗和养老金问题；1991 年已注意到信息技术与其他学科研究的融合将带来科技的革命性发展；1997 和 1999 年两度探讨科技同民生的关系，预测了未来大批日本民生科技产品的出现；2000 年前后开始重点关注即将于 5 年后全面爆发的乡村社区无人化问题；2002 年讨论由各种新能源发电技术带来的电力网络社会化可能，等等。观察该机构历年研究主题，“变革”“可能”“新趋势”“未来”等关键词频繁出现，科技创新智库工作重点和价值由此体现。

在创新全球化时代，区域科技创新面对来自国内外的高度竞争压力，包括核心技术研发的竞争、产业升级淘汰的竞争、创新资源流失的竞争，等等。科技创新智库通过观察前沿技术突破和产业业态变化，可将技术预测等规律性机理性研究同本地经济社会的实际发展需求紧密联系。这也就意味着，科技创新智库的工作超越了纯粹的政策研究，而要继续深入探讨技术变革将如何促进研发力量、企业、金融中介机构的联系和结合。可以说，这是科技创新智库发挥自身专业技术价值、区别于其他一般性综合性智库的核心。一流科技创新智库不仅具备使用科学方法开展技术预测的能力，还对区域发展现实有深厚的调研积累，让智力产品效益最大化。

2.3 推动创新主体的交流与合作

现今的区域创新越来越强调协同和网络的概念，且这种协同既有产-学-研协同，又有产业链上下游之间的协同，还有不同行政区域之间的协同，协同方式也在信息技术的支持下变得极为灵活和复杂，利益整合性日益突出，创新网络复杂化。可以说，创新不再局限于单一主体的内部，创新模式由线性创新转向网络化创新，创新

源也扩散到产业链上下游多节点。因此，通过信息交换共享使创新网络链条更加密集、范围更加扩大，对区域协同创新系统发育具有重要意义。

信息网络的迅速普及也为智库机构的行动提供了崭新的机遇，典型例子如硅谷联合投资集团组织的硅谷经济发展联盟项目。该机构利用自身建立的区域协作网络，广泛征得各基层政府、活跃的社会组织和区内大小企业的建议、集中资源，架设了包括商业用地出租资源数据库、合作伙伴互动地图、国家与区域行政辅助资源平台等创新创业信息资源站点在内的核心网站，吸引各类创新主体来到平台上交流信息，为完善创新网络提供契机。

科技创新智库在不同创新主体之间具有独立性，对各方的观点和情报掌握得较为全面，特别是智库的预测性研究对市场主体选择主攻方向和判断未来形势有重要意义，因而也能够自然吸引市场主体与智库交流，从而成为创新信息与资源交换的枢纽节点。智库要充分发挥创新信息平台的作用，协助企业、高校院所、社会组织和公众共同参与到科技公共决策的酝酿和制定过程中来，实现产业链、资金链和创新链的协同。如硅谷一家全球知名的科技创新智库所言，“提供解决方案”只是智库工作的一部分，而“建立区域性思考、分析与举措框架”才是“提供解决方案”的前提，推动科技创新信息的交流，在创新开放化、分散化的今天，具有尤为重要的意义。

2.4 营造开放的全球化合作平台

随着信息网络的全面普及、信息传输速度的加快和各类移动终端的迅猛发展，智库在全球范围内联络各领域专家的技术障碍已被突破。事实上，发达国家的高端科技创新智库莫不积极收集和了解国外专家的观点，通过聘请兼职人员、共同撰写文章、进行在线辩论、举办虚拟论坛等一系列方法吸纳全球高端创新人才的力量，广开言路，为本地区的创新发展提供开放视角。

日本经济产业研究所除出版刊物、发布报告和文章之外，对机构官方网站的建设非常重视。其官方网站支持日、英、中三国文字，随着研究所发表文章数量增多，社会关注度上升，英语网站访问量显著增加，2009 年以来保持在年均 40 万次上下，总访问量到 2013 年接近 160 万次。

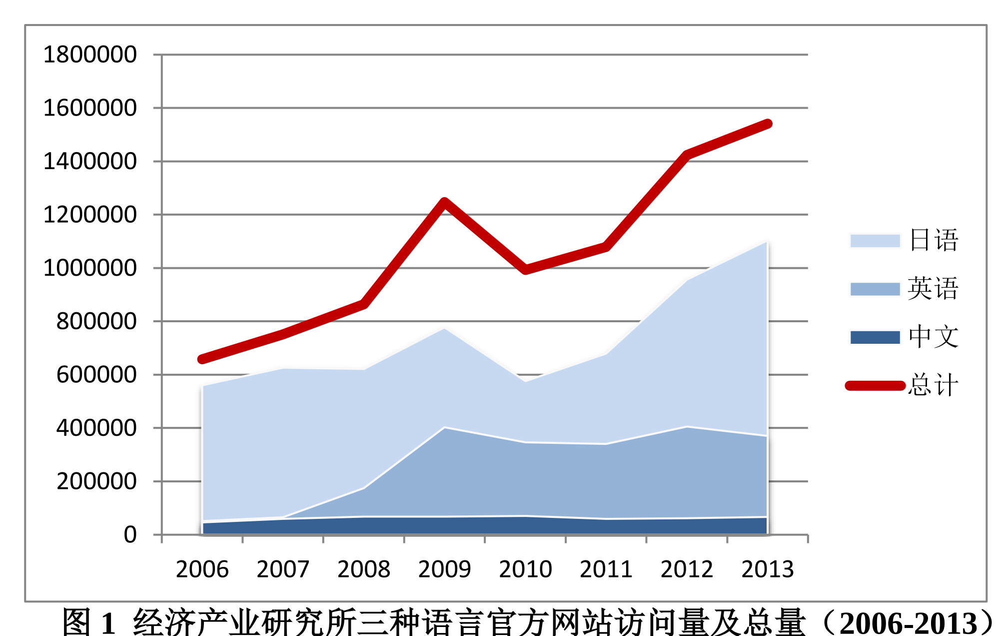


图 1 经济产业研究所三种语言官方网站访问量及总量（2006-2013）

Figure 1 The site traffic of the official website of RIETI 2006-2013 (in three languages)

数据来源：经济产业研究所年度报告书，2006-2013

科技创新智库作为国际性交流平台，通过不断拓展研究视野、提升研究深度、保持对国际前沿问题的及时跟进，可以带动所在区域的全球化开放。科技创新智库作为非政府机构开展积极的国际交流合作，帮助所在城市强化在全球创新竞争和区域竞争中的影响力和话语权。有能力的科技创新智库还会通过设置国际性的交流部门、国外分支机构，组织国际性的讨论会和专题演讲会，邀请各国专家学者参加，通过讨论，协调不同的立场和观点，让专家们发表和探讨最新的研究成果，客观上也帮助所在地提高国际知名度。此外，科技创新智库的开放全球交流还可为所在地内部创新主体获取创新信息、开展创新合作、释放国际影响等提供便利。

3 加快科技创新智库建设需平衡好几方面关系

毋庸置疑，科技创新智库现阶段发展中还面临一系列冲突和问题。要让科技创新智库更好地激发创新活力、推动区域发展，需要结合智库使命，处理好智库辅助公共政策与增强面向企业的竞争力之间的关系，处理好深化政策科学理论研究与提供应用性智力产品之间的关系，处理好塑造核心专家高端形象与组建平易近人宣传团队之间的关系，处理好加强内部能力建设与充分借用全球化外部资源的关系。

3.1 平衡好政府扶持与市场筛选的关系

科技创新智库的核心用户是科技公共政策的制定者即政府科技管理部门。无论何种类型、领域、机构性质的智库，其工作的最直接目的还是影响政府、影响公共决策，如果不能把握住这条原则性标准，所谓的智库机构就将难以同其他社会组织甚至调查公司区分开来。平衡政府与市场在智库发展中的关系，要合理安排公共部门、私营部门、智库自身之间的关系，同时推动形成有助于智库更好发展的社会文化环境。

作为政府部门，必须认清智库工作的核心对象是公共决策，因而要为智库的发展提供必要的便利，这就包括信息资源的开放、决策需求目录的公开、购买服务流程的完善、评价激励机制的设置，等等。需要明确，智库之所以是智库，正是由于它们的核心价值在于服务公共政策，因此政府在科技创新智库发展过程中决不能缺位。特别是在我国智库市场机制和环境尚不完善的当前，政府还应投入足够精力关注科技创新智库的建设和改革。

另一方面，科技创新智库的发展必须将私营部门作为主要“客户源”之一。从经费来源方面看，无论欧美等西方发达国家还是日本、韩国等亚洲国家，都有大量智库依赖非政府机构如企业、学校、社会组织等来源的资金；从管理归属方面看，根据美国麦甘教授团队 2015 年发布的全球智库报告统计，智库至少可分为完全独立运作、半独立运作（受政府支持成立但经费来源和管理体制独立）、政府成员（政府的一个正式部分）、半政府组织（经费来自政府合同但属于独立组织）、高校依附型组织、政党依附型组织和营利组织联合体等 7 类[9]，其中许多智库机构同政府的关系并不那么接近；从关系网络方面看，科技创新智库“收到来自社会的资本支持 - 提供社会主体感兴趣的信息 - 成为社会主体共同关注的焦点 - 获得影响力 - 引导并推动政府决策”的资源链条相当明显，因此，科技创新智库同政府决策者的互动不可能是“双边”关系，而必然是在多元网络环境中的事件。因此，加快科技创新智库发展，还应探索如何让智库更多参与进市场互动中。

当然，科技创新智库面向市场或说科技创新智库的市场化，并不意味着智库要以谋求企业资金支持为核心价值，而是通过市场的筛选和作用，让不同的智库明了自身在整个公共决策网络和区域创新系统中的定位和价值，实现市场配置资源，最终推动实现专业人才在专业平台上开展专业工作的目标。作为科技创新智库自身，要在增强研究深度与影响力上下功夫，借鉴学习顶级咨询公司和国外一流科技创新智库的发展经验，把握三个重点，通过长期有深度的公共政策研究打造商业品牌。包括：一是着力提高决策成果质量、塑造智库核心竞争力；二是考虑公共与私营部

门的利益诉求，搭建深度分析平台；三是明确差异化发展和智库间分工，形成良好的同业竞争氛围。

为了让智库在政府与市场之间维持生存平衡，必须引导政府和公众共同建立更加成熟的有偿信息消费观念，让“花钱买信息”成为社会共识；结合科技创新智库工作特点，进一步完善知识产权保护机制，特别是要解决专家在多个智库机构之间流动或兼职时，不同机构的信息和成果如何保护、利益如何维护的问题，塑造和谐的文化氛围。

3.2 平衡好规律性探索与对策性项目的关系

随着人们认识到技术变革对经济社会发展的意义与价值，当前科技创新智库发展面临激烈的市场竞争。决策方案需求用户越来越趋向于短期、有特定目标的项目以便及时让先进技术服务于经济产业和社会民生需求；大企业和产业联盟建构起的政策研究机构进一步侵入智库市场；无处不在、随时更新的新媒体推送信息的速度比智库常规报告的反应更为敏捷。各方面竞争都需要科技创新智库高效处理和分析来自世界各个角落浩如烟海的信息和创意，从不同视角研究相同的问题和政策挑战，同时从社会、经济、政治、管理、法律和定量等角度去考虑政策建议，通过快速吸收其他国家最新的实践经验并为本区域工作提供可操作、可移植的政策方案，来应对区域发展中“更多的问题、更多的攸关方、更多的竞争、更多的冲突”[10]。

但是，作为公共决策辅助者，科技创新智库开展工作不可能只注重短期政策手段和效果，还需要通过政策科学学科的长期建设，建立机构自身的分析框架和研究网络，才能把握住创新发展的大方向和政策提案整体的一致性。因此，科技创新智库必须设法平衡越来越高的短期政策研究方案质量要求同机构自身长期坚持的政策研究领域与方向的关系，特别是针对区域科技创新这种专业性极强、潜在影响极复杂的政策而言更是如此，让基础性政策科学研究同现实需求紧密结合。其工作重点是要保持研究方向、领域与骨干人员的稳定性，根据机构战略愿景和研究基础，有选择地承接项目，提高项目筛选的主动性，从而在尽可能发挥自身研究优势的同时通过应用性项目的实施提供进一步研究积累。

3.3 平衡好智囊专家与综合集成人才的关系

科技创新智库的团队建设应特别关注“观点提供者”和“方案设计者”两类人才的培养和引进。观点提供者即智囊专家，是专门从事原创性研究，对公共政策过程机理和科技创新规律和机理有深厚积累的资深人员；方案设计者有时被人们理解为“市场宣传人员”，但从一流智库实践经验看，这些人的价值和专业性远超宣传的概念，而是一类综合集成型人才。作为将智库的专业观点转化为市场产品的专业人士，这些人拥有高学位、长期工作经验和较为广泛的社会交往网络，了解智库客户（包括政府部门和企业）阅读习惯、潜在关注点和思维方式，并能够通过发表评论、撰写作品等方式将专家的核心观点“转化”为市场化商品。专家不应有偏狭的立场，其关注点在于整个事件是否合理，其内在演变规律在于何处，持续开展机理研究；而方案设计者则可根据需要站在某个立场角度提出尖锐评论，进行带有高度技巧性的“行销”，引导推动公共政策的设计、形成、实施和评估。由于科技政策问题的专业性和复杂性，这类方案设计者对科技创新智库而言显得格外重要。

保持专家公正性的原因在于，如果作为研究核心的智库专家代表的利益相关立场过于鲜明，将直接影响其客观声誉。这种趋势在美国智库身上体现得尤为明显：智库专家越来越，或者说是不得不追求对政策的影响力，丧失了长期科学研究的公正立场，直至被描述为“行事圆滑的行销机器”[11]。智库机构的态度可以激进或有所偏向，但其立论基础必须掌握在相对独立的专家手中，专家要避免自身的言论过分追求决策者和社会公众关注以致伤害公信力。

抓好综合集成型方案设计人才培养引进的理由则是，决策成果的转化需要高度

复合性的能力，对人才提出很高的要求。科技创新智库影响政府、学界、产业界和社会公众的形式多种多样，这类人员要拥有敏锐嗅觉，在适当的时机介入相关专业问题的讨论；要具备纵观全局的理解力和判断力，恰当选择是以迂回方式加以暗示，还是站在明确的立场上尖锐发声；也要有杰出的沟通能力、写作能力、组织能力，完成不同形式的决策咨询方案。我国智库的建设者与管理者必须扭转过去简单将这类人才等同于“宣传人员”或“辅助人员”的传统思路，形成专门的人才培养计划和机制，将其作为智库能力建设的一项重要任务。

3.4 平衡好自身培养与全球合作的关系

国内外高水平的科技创新智库，无论其国际化程度高低，都将本区域的发展议题作为自身最核心的研究对象。尽管当前信息技术和虚拟研究网络已经十分发达，但智库对所在地的经济、社会、科技、文化等各方面情况的调查和研究，显然仍更易开展，也更容易发现潜在的问题。另外，在我国科技发展水平较高的一些主要城市，近几年科技创新智库数量迅猛增加，也正在出现一些掌握大量研究资源、具有一定原始创新能力的活跃智库。例如，作为全国智库数量最多的城市，北京身兼政治中心和国际交往中心等定位，区内部分智库已经具有了一定全球影响力，众多水平较高、相对活跃的科技创新智库在京集聚，部分智库影响力已进入世界前列。因此，在这些科技创新智库储量丰富、潜能巨大的地区，用好已有的智库和专家应是科技创新智库建设的工作重点。

然而同样不能忽视外部智库的作用，特别是在信息网络的帮助下，围绕创新议题展开全球智库合作十分重要。当今，政治和经济的不断开放扩大了市场，技术革命则促进了全球通信和互联网技术的飞速发展，政策网络和知识网络正在成为全球智库发展的一个关键趋势。与单个智库机构相比，政策网络能够更方便地协调不同的参与者，连接遍布全球的公共部门、私人部门和社会团体。在信息技术的帮助下，即使是规模较小的智库也有可能超越现有部门的传统观念，发挥高水平的政策引导作用。借助技术进步，科技创新智库人员能够更加有效地开展跨国工作和交流，从而使得交流日常化，为遍布世界的合作伙伴提供培训和能力建设。

因此，加快科技创新智库发展、为科技创新服务，还需进一步明确“培养”与“合作”的关系。一方面要通过信息的公开、人员的互访、管理部门之间障壁的去除，让不同层次、不同领域、不同特长的智库充分发挥专业作用，实现科技创新智库体系和协作网络的完善；另一方面需探索科技创新智库同外部、特别是国外高水平智库的交流方式，建立基于信息技术的全球合作网络，探索更加多样的合作研究、教育培训、观点交流等活动，以推进能力建设、发挥智库作用和“二轨外交”的功能。

4 科技创新智库建设的展望

一方面，全球创新形态和竞争格局正在发生深刻变化，科技创新已经成为各国竞争的新赛场，人才、技术、资本等高端创新要素的集聚，新文化、新思想、新模式、新产业的诞生，成为推动经济社会发展的主要力量，成为事关竞争成败的关键。在新的发展阶段，科技创新活动面临着比以往更为复杂的国内外挑战，特别是伴随着我国经济社会转型发展与科技体制改革的不断深入，各种深层次问题和矛盾凸显，这些问题及矛盾的复杂性、艰巨性、多元性乃至全球性日益突出。迫切需要科技创新智库利用专业知识和背景，在深入分析国内外发展形势的基础上，提出具有战略性、前瞻性、科学性、综合性的政策建议和解决方案，提高科技决策的科学性和针对性，破解科技创新发展与改革中的难题。

另一方面，中国作为世界第二大经济体，已经成为国际智库特别是发达国家智库的关注焦点之一。2006 年，清华-布鲁金斯公共政策研究中心成立；2009 年，哥伦比亚大学全球中心（东亚•北京）成立；2010 年，清华-卡内基政策研究中心成立，

且凭借强大的外部研究积累在宾夕法尼亚大学全球智库排名中迅速进入中国智库机构前列，智库之间的同行竞争日益激烈。智库自身的研究领域不断泛化，科技创新问题的影响也日益扩大，这些国际一流智库的进入，势必对我国原有的科技创新智库带来压力。

挑战与机遇并存，科技创新智库必须正确处理好自身作为创新网络成员和科技公共政策引导者的双重角色，积极推进自身能力建设、加强合作交流，发挥更大影响力，引导带动全社会科技创新能力提升，加快区域发展。

参考文献

[1] 王桂侠，万劲波，赵兰香. 科技创新智库与影响对象的界面关系研究[J]. 中国科技论坛，2014(12):50-55.

[2] 杨诚虎，李文才. 发达国家决策咨询制度[M]. 北京：时事出版社，2001:8.

[3] 尚智丛，张真芳. 科技政策咨询的产生、本质和作用[J]. 自然辩证法研究，2008,24(3):84-87.

[4] 国务院. 北京加强全国科技创新中心建设总体方案[EB/OL]. [2016-09-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/18/content_5109049.htm.

[5] 丁明磊，陈宝明. 建设中国特色科技创新智库体系的思路与建议[J]. 科技管理研究，2016(5):10-13.

[6] 陈套，尤超良. 我国科技创新系统的治理与创新治理体系建设[J]. 科学管理研究，2015(8):10-13.

[7] 吴金希，孙蕊，马蕾. 科技治理体系现代化：概念、特征与挑战[J]. 科学学与科学技术管理，2015(8):3-9.

[8] 陈双海. 智库建设困境摆脱与国家软实力提升[J]. 重庆社会科学，2012(5):92-98.

[9] James G. McGann. 2015 Global Go To Think Tank Index Report[R]. [2016-09-09]. http://gotothinktank.com/2015-global-go-to-think-tank-index-report/.

[10] (美)麦甘恩. 全球智库：政策网络与治理[M]. 上海：上海交通大学出版社，2015:161.

[11] (美)里奇. 智库、公共政策和专家治策的政治学[M]. 上海：上海社会科学院出版社，2010:191.

作者贡献说明：

武霏霏：负责材料组织、文字撰写；

王峥：负责研究设计、稿件修改。

Taking on the New Mission and Accelerating the Science and Technology Think Tank Construction

Wu Feifei　Wang Zheng

Beijing Decision-making Consultant Center, Beijing 100089

Abstract: [Purpose/significance] Science and technology think tanks can help S&T public decision-making and implementation. It is of great practical significance to study the core mission as well as the development path of S&T think tanks. **[Method/process]** This paper used the case study method to explore the work and institutional mission of the world-class S&T think tanks, and discussed the construction of great S&T think tanks. **[Results/conclusion]** The results show that S&T think tanks are not only the designer and evaluation participant of the S&T public policy, but also play an important role in improving the regional innovation capability by serving the innovation subject, promoting information exchange, and guiding global cooperation. They have complex clients and diverse tasks, calling for comprehensive research and advocacy capacity. In order to accelerate the S&T think tank construction, we must balance the relationship between

government support and market screening, the relationship between discipline development and applied research, the relationship between core experts and publicity staff, and the relationship between talent development and global cooperation.

Keywords: science and technology think tank technological innovation governance science and technology policy think tank construction innovation system